

Доклад за напредъка  
по Оперативна програма „**Наука и образование за  
интелигентен растеж**“ 2014-2020 и  
структурирането на Изпълнителна агенция  
„Структурни фондове и международни  
образователни програми“

**СЪВМЕСТНО ЗАСЕДАНИЕ**

на **Комисията по образованието и науката и  
Комисията по европейски въпроси и контрол на  
европейските фондове** в 44-то Народно събрание,  
20 юли 2017 г.

# 1.Кратка информация за състоянието на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 г.

## 1.1 Изпълнение към 30.06.2017 г.

Договорените средства по ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОП НОИР) са в размер на **24,66%** от общия бюджет на програмата. Най-много средства, над 235,5 млн. лв., са договорени по приоритетна ос 2 „Образование и учене през целия живот“. Общите суми на договорените средства и на средствата за договаряне до края на програмния период, са както следва:

Таблица 1. Общ бюджет на ОП „НОИР“ 2014-2020 по приоритетни оси, договорени средства към 30.06.2017 и средства за договаряне до 31.12.2018 г.

Приоритетна ос	Общ бюджет (в лева)	Договорени средства (в лева)	Дял от общия бюджет (%)	Средства за договаряне до 31.12.2018 г. (в лева)	Дял от общия бюджет за договаряне до 31.12.2018 (%)
1	560 014 272,73	0	0%	350 000 000,00	62,50%
2	504 628 347,32	235 541 558,61	46,68%	260 541 558,61	51,63%
3	252 030 055,11	78 618 298,97	31,19%	178 118 298,97	70,67%
4	54 710 872,66	23 969 206,30	43,81%	23 969 206,30	43,81%
Общо	<b>1 371 383 547,82</b>	<b>338 129 063,88</b>	<b>24,66%</b>	<b>812 629 063,88</b>	<b>59,26%</b>

- По **Приоритетна ос 2** „Образование и учене през целия живот“ са издадени **7 броя заповеди** и са сключени **17 броя договори** за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП). Реално изплатени средства: **авансови плащания - 32 771 480,62 лв. и междинни плащания - 13 106 022,18 лв.**
- По **Приоритетна ос 3** „Образователна среда за активно социално приобщаване“ са издадени **2 броя заповеди** и са **сключени 113 броя договори** за предоставяне на БФП. Реално изплатени средства: **авансови плащания - 11 346 258,77 лв. и междинни плащания - 3 125 624,55 лв.**
- По **Приоритетна ос 4** „Техническа помощ“ са издадени **6 броя заповеди** за предоставяне на БФП. Реално изплатени средства: **междинни плащания - 1 996 154,11 лв.**

Ниският процент на разплатените средства спрямо бюджета на програмата и договорените средства се дължи на недостатъчна активност на бенефициентите и неподаване своевременно на искания за междинни плащания. Към 30.06.2017 г. е налице незадоволителен процент на разплатените средства, както спрямо общата сума на програмата (4,55%), така и спрямо договорените средства (18,44%).

За справяне с тези проблеми УО предприема следите мерки: 1) За настоящите проекти – организират се регулярни срещи между представители на УО и екипите за управление и се потърсят ефективни начини за ускоряване на процесите на отчитане и възстановяване на извършените разходи; 2) При бъдещи процедури с много участници в изпълнението на дейностите ще се търсят възможности за прилагане на опростени варианти на разходите, не само за разходите за организация и управление.

Таблица 2. Размер на разплатените средства по приоритетни оси на ОП „НОИР“ към 30.06.2017 г.

Приоритетна ос	Общ бюджет (в лева)	Договорени средства (в лева)	Разплатени средства към 30.06.2017 г. (в лева)	Дял от общия бюджет (%)	Дял от договорените средства (%)
<b>1</b>	560 014 272,73	0	0	0%	0%
<b>2</b>	504 628 347,32	235 541 558,61	45 877 502,80	9,09%	19,48%
<b>3</b>	252 030 055,11	78 618 298,97	14 471 883,32	5,74%	18,41%
<b>4</b>	54 710 872,66	23 969 206,30	1 996 154,11	3,65%	8,33%
<b>Общо</b>	<b>1 371 383 547,82</b>	<b>338 129 063,88</b>	<b>62 345 540,23</b>	<b>4,55%</b>	<b>18,44%</b>

## 1.2. Планирани дейности до края на 2017 г.

Съгласно актуализираната Индикативна годишна работна програма одобрена от Комитета за наблюдение, до края на 2017 г. е предвидено по **Приоритетна ос 2** да стартират **5 процедури** за предоставяне на БФП на обща стойност **25 млн. лв.**, а по **Приоритетна ос 3** са заложени **4 процедури** за предоставяне на БФП на обща стойност **99,5 млн. лв.**

**По Приоритетна ос 2 „Образование и учене през целия живот“ (ПО 2) до края на 2017 г. ще бъдат обявени следните 5 процедури:**

- „Да работим в България“ с бюджет 2 млн. лв. Основната цел: осигуряването на по-качествено и ефикасно образование по необходимите за пазара на труда професии и специалности. „Адаптиране на системи-те за средно професионално и висше образование спрямо изискванията на пазара на труда“ с бюджет 2 млн. лв. Основна цел: повишаване на пригодността на работната сила чрез актуализиране на академичните и учебни програми и планове в съответствие с изискванията на бизнеса;
- „Система за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение“ с бюджет 3 млн. лв. Основна цел: развиване на градивни елементи и работещи механизми в рамките на целия цикъл за осигуряване на качеството в ПОО;
- „Въвеждане на дуална система на обучение“ (ДОМИНО 2) с бюджет 15 млн. лв. Основна цел: подпомагане въвеждането на дуалната система на обучение в България и създаване на тясна обвързаност между образователната система и реалните потребности на пазара на труда;
- „Усъвършенстване на националната система за валидиране“ с бюджет 3 млн. лв. Основна цел: създаването на механизми и инструменти за преодоляване на установените пропуски и недостатъци от изпълнението на подобни тематични проекти и осигуряване на устойчивост на постигнатите до момента добри проектни резултати.

**По Приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ (ПО 3) до края на 2017 г. ще стартират следните 4 процедури:**

- „Повишаване на капацитета на педагогическите специалисти за работа в мултикултурна среда“ с бюджет 5 млн. лв. Основна цел: равноправно интегриране на учениците в българската образователна система;

- „Подкрепа на уязвими групи за достъп до висше образование“ с бюджет 6,5 млн. лв. Основна цел: осигуряване на достъп до висше образование в България за по-широк кръг младежи от уязвимите групи;
- „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“ (по подхода VOMP) с бюджет 80 млн. лв. Основна цел: повишаване до достъпа и на качеството на предучилищното и училищното образование в малките населени места;
- „Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ с бюджет 8 млн. лв. Основна цел: повишаване качеството на живот, социалното включване и намаляване на бедността, както и до трайната интеграция на най-маргинализираните общности.

**Предстои до края на 2017 г. да бъдат одобрени следните операции:**

- Изграждане на регионални научни центрове. Бюджет - 100 млн. лв.;
- Уникални научни инфраструктури. Бюджет - 44 млн. лв.;
- Развитие на системата за кариерно ориентиране на студенти. Бюджет - 300 хил. лв.;
- Студентски практики – фаза 2. Бюджет - 21 млн. лв.;
- Студентски стипендии – фаза 2 . Бюджет - 18 млн. лв.

## 2. Предизвикателства пред ОП НОИР

### 2.1. Приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“

Най-висок е рискът от загуба на средства по Приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“, тъй като реалното изпълнение на тази ос още не е започнало.

В процес на оценка са 2 процедури:

1. „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ с бюджет 200 млн. лв.
2. „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“ с бюджет 150 млн. лв.

Основните причини за забавянето на изпълнението по този ос:

- Експертите в ГД „СФМОП“ за първи път работят по операции с мащабни инфраструктурни проекти, изцяло финансирани по ЕФРР. Това обстоятелство обяснява забавянето още на първоначалния етап на разработване на условията за кандидатстване по първите две големи операции по тази ос: BG05M2OP001-1.001 „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ и BG05M2OP001-1.002 „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“, на обща стойност 350 млн. лева. Поканата за набиране на проектни предложения по тези операции е публикувана едва на 22 август 2016 г. с краен срок за подаване на проектни предложения - 23 януари 2017 г. В следствие на 20 януари срокът е удължен с един месец - до 28 февруари 2017 г.
- Оперативната програма предвижда оценката и подборът на проектите за финансиране да се извърши от международни оценители, в изпълнение на което на 21.09.2016 г. Управляващият орган на ОП „НОИР“ обявява тръжна процедура съгласно изискванията на Закона за обществените поръчки (ЗОП) за избор на изпълнител, който да осигури достатъчен брой независими експерти-оценители,

сред които ръководителят на Управляващия орган да има възможност да направи подбор на случаен принцип за назначаване в оценителни комисии по чл.12, ал.1 от ПМС №162/05.07.2016 г. Комисията за разглеждане и класиране на получените оферти представя доклада си на 26.01.2017 г. На 20.02.2017 г. процедурата е прекратена от възложителя. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и Върховният административен съд (ВАС) впоследствие постановяват незаконосъобразност на това действие и указват процедурата да бъде продължена от момента на нейното неправомерно прекъсване. Генерираното в резултат на това отлагане на оценката на получените проектни предложения с 5 месеца води до сериозно допълнително забавяне на изпълнението на Приоритетна ос 1.

Управляващият орган предприе незабавни мерки за преодоляване на натрупаното закъснение:

- Още на 23.06.2017г. - в изпълнение на решението на ВАС - Възложителят по обществената поръчка издава решение за избор на изпълнител, който да предостави външните експерти за извършване на оценка на проектни предложения.
- Управляващият орган и избраният изпълнител съвместно полагат усилия за ускоряване на процедурата по подготовката и сключването на договор, както и по осигуряването на максимален брой международни оценители и мобилизирането им за стартиране на оценителния процес още през м. август.

Въпреки това, дори и при най-добрата организация за ускоряване стартирането на оценителния процес, натрупаното досега закъснение в изпълнението на приоритетна ос 1 не може да бъде преодоляно за толкова кратък период. Забавянето на оценката на проектите, което съответно води и до забавяне на тяхното изпълнение, поражда сериозен риск от загуба на средства по програмата, които съгласно правилото за автоматично освобождаване на бюджетен ангажимент (N+3) могат да достигнат до 70 млн. лева.

## 2.2. Приоритетна ос 2 „Образование и учене през целия живот” и приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване”

Най-критичната констатация на одиторите от ЕК е свързана с необходимостта от разделяне на функциите в рамките на МОН между Управляващ орган и бенефициент. В тази връзка, след консултации с редица институции, свързани с управлението на Европейските структурни и инвестиционни фондове в България, се стигна до решението Управляващият орган на ОП НОИР да се обособи в самостоятелно административно звено – изпълнителна агенция.

Друга съществена констатация е свързана с пропуски в системата за управление и контрол на УО на ОП НОИР, свързани най-вече с подбора на операциите и оценката на проектни предложения. В тази връзка са предприети редица мерки, чиято цел е да се подобрят процедурите и правилата за работа на оценителните комисии.

Не на последно място, одиторите от ЕК смятат за непрозрачни и неясни критериите, по които се подбират членовете на екипите за организация и управление на проектите с бенефициент МОН. В тази връзка се правят анализи на всеки проект поотделно, чиято цел е оптимизиране на дейности, разходи, екипи за организация и управление

За преодоляване на слабости, констатирани в дейността на УО на ОП НОИР, и в съответствие с приетия от Министерски съвет оперативен План за действие, от 5 май 2017 г. със заповед на **Министъра на образованието и науката са идентифицирани и възложени за изпълнение следните корективни действия:**

- Промяна на вътрешни правила и процедури в МОН, гарантиращи ясно разделение на функциите между УО и конкретния бенефициент МОН;
- Анализ на изпълнението на действащите проекти на МОН като конкретен бенефициент с цел подобряване на ефективността от гледна точка на развитие на политиките в сферата на образованието, допълняемост и синхрон между финансираните проекти, както и оценка за това дали проектните дейности са ориентирани към постигането на резултати;
- Промяна в структурата на УО с цел осигуряване изпълнението в пълнота на определените в чл. 125 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 функции и отговорности;
- Допълване и актуализиране на системите за управление и контрол и процедурния наръчник;
- Укрепване на административния капацитет на УО и оптимизиране на екипите за управление на проектите с конкретен бенефициент МОН;
- Провеждане на обучения на конкретния бенефициент МОН да изпълнява проекти и да работи с ИСУН 2020;
- Разработване на указания на УО за конкретни бенефициенти относно изискванията за сформирани екипите за организация и управление на проекти, отчитане на разходи за възнаграждения и т.н., както и изготвяне на графици за регулярно отчитане към УО;
- Привеждане на информационните системи на МОН в съответствие с изискванията за информационна сигурност;
- Укрепване капацитета на УО по отношение на разкриване на нередности и измами.

Идентифицираните пропуски и закъснения в изпълнението на програмата извън посочените по-горе обективни процедурни и технологични причини, по същество се дължат на системен проблем – незрялост и неустойчивост на системите за управление и контрол и недостатъчен кадрови и експертен капацитет в дирекцията.

Това е мотивирано включително от:

- Относителна сложност на оперативната програма, различните приоритетни оси по която се финансират от различни инструменти (ЕФРР и ЕСФ) и предполагат наличие на различен тип експертиза, опит в различен тип процедури и правила, различен тип контрол и верификация и т.н.;
- Неустойчивост и непоследователност на управленските решения, честа смяна на Ръководителя на УО, текучество в дирекцията;
- Относително по-неподготвени бенефициенти по някои от проектите, в сравнение с другите ОП;
- Сравнително по-късното създаване на УО, в сравнение с другите управляващи органи, съответно затруднено привличане на утвърдени специалисти с опит и експертиза в новосъздаденото звено с все още неустановена структура;

- Относително по-ниски нива на заплащане и допълнително материално стимулиране на експертите от ГД „СФМОП“ в сравнение със заплащането в другите Управляващите органи.

Посоченото изисква належащи промени в системата и структурата за управление на програмата. В тази връзка през последните два месеца политическото ръководство на МОН осъществява серия от срещи и дискусии за подготовка и концептуално обсъждане на тези промени с отговорните звена за управление на средствата от ЕС на национално ниво и в ЕК.

### 2.3. Предизвикателства пред изграждането на административният капацитет и структура на УО на ОП НОИР

Във връзка с изложеното в т. 2.2. относно най-критичната констатация на одиторите от ЕК за необходимостта от разделяне на функциите между Управляващ орган и МОН като бенефициент, екипът на министерството работи активно за обособяването на Управляващия орган на ОП НОИР в самостоятелно административно звено – изпълнителна агенция. Проектите на структура на ИА „СФМОП“, на разпределение на функциите и експертите по отдели от Главна дирекция „СФМОП“ в Изпълнителна Агенция „СФМОП“ и на разпределението на функции на дирекциите/отделите/ в ИА „СФМОП“ са представени съответно като Приложения 1, 2 и 3 към настоящия доклад.

По отношение на повишаване на административния капацитет на УО се планира привличането на високо квалифицирани експерти в новата структура, както и провеждане на необходимите обучения за повишаване експертизата на служителите в Управляващия орган.

## 3. Проекти на ОП НОИР с бенефициент МОН

Проектите, изпълнявани от МОН като конкретен бенефициент, са с общ размер на БФП 267 971 829 лв. Получените от МОН като авансови плащания средства са в размер на малко повече от 43,7 млн. лв. От тях до момента към УО са отчетени средства в размер на около 50 млн.

Към настоящия момент бенефициентът Министерството на образованието и науката изпълнява 9 проекта, които подпомагат основните политики на МОН в областта на предучилищното и училищно образование, деца със специални образователни потребности, професионално образование, ограмотяване на възрастни и др. В тази връзка вече са постигнати добри резултати, които стимулират и подпомагат децата, учениците и младежите с цел по-добрата им бъдеща реализация на пазара на труда.

В областта на предучилищното образование над 500 деца от 34 детски градини получат специализирана подкрепа от психолози, педагози, терапевти и др.

В областта на училищното образование: над 300 000 ученици от над 2300 училища от цялата страна са включени в извънкласни дейности по интереси и за преодоляване на обучителни затруднения, които да повишават мотивацията за учене умения. Основната цел на проект „Твоят час“ е да се намали делът на отпадналите от училище.

Над 50 000 ученици са обхванали от дейности за кариерно ориентиране в създадените 28 центъра за кариерно ориентиране в областните градове на страната.

Над 2 000 деца със специални образователни потребности в 150 училища получават специализирана подкрепа за интеграция в образователната система по проект „Включващо обучение“

В областта на професионалното училищно образование над 10 000 000 лв. са предвидени за реализацията на 20 000 ученически практики в реална работна среда.

В областта на висшето образование продължават мерките в посока сближаване на висшето образование и пазара на труда. Над 19 000 студенти участват в практики в реална работна среда.

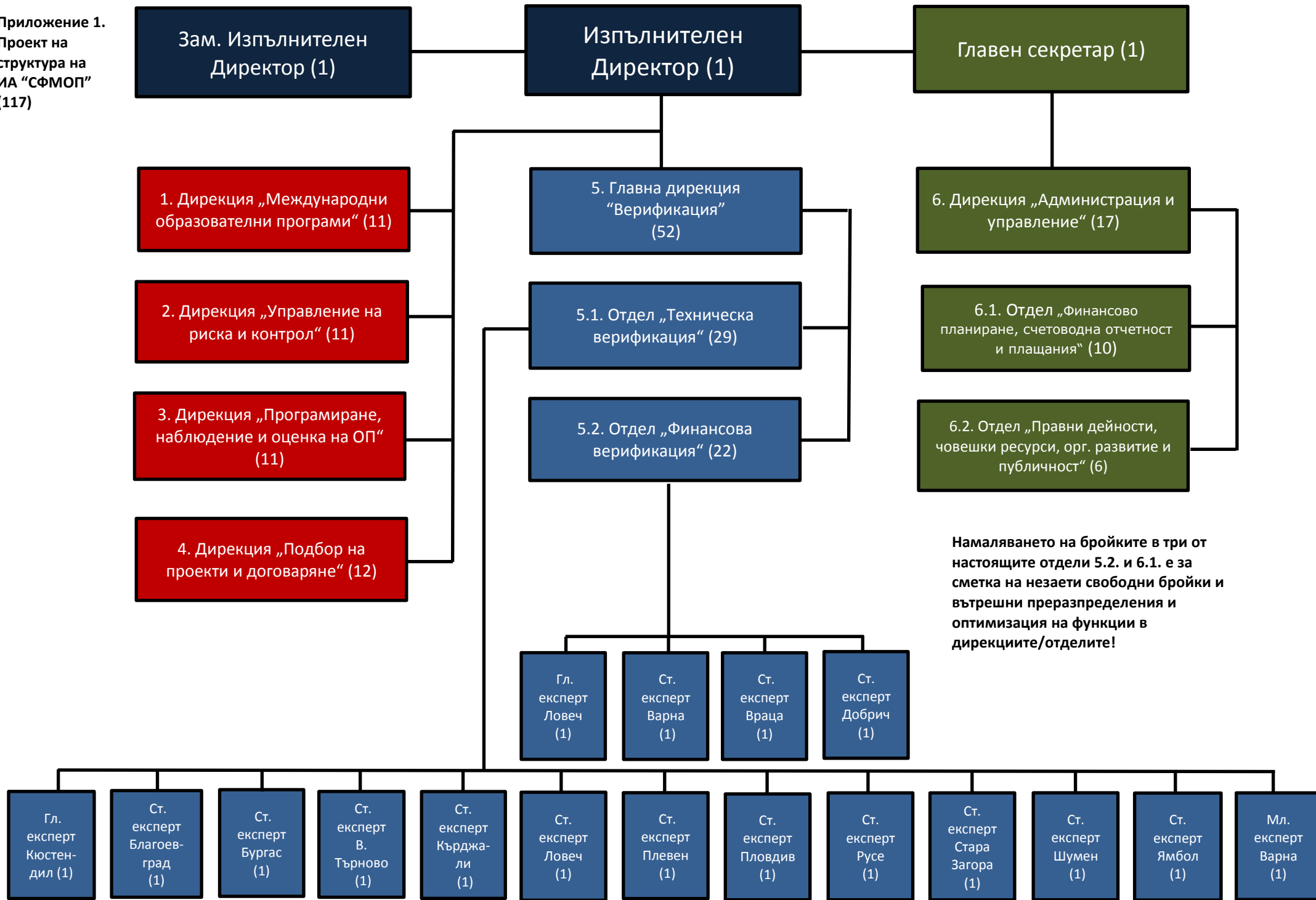
Над 10 000 студенти са получили европейски стипендии за успех и за специални постижения, като размерът на предоставените средства по ОП НОИР е близо 20 млн. лв.

В областта на политиката за учене през целия живот над 20 000 неграмотни лица на възраст над 16 г., вкл. роми, ще бъдат включени в курсове по ограмотяване и в курсове за усвояване на учебно съдържание, предвидено за изучаване в класове от прогимназиалния етап на основното образование.

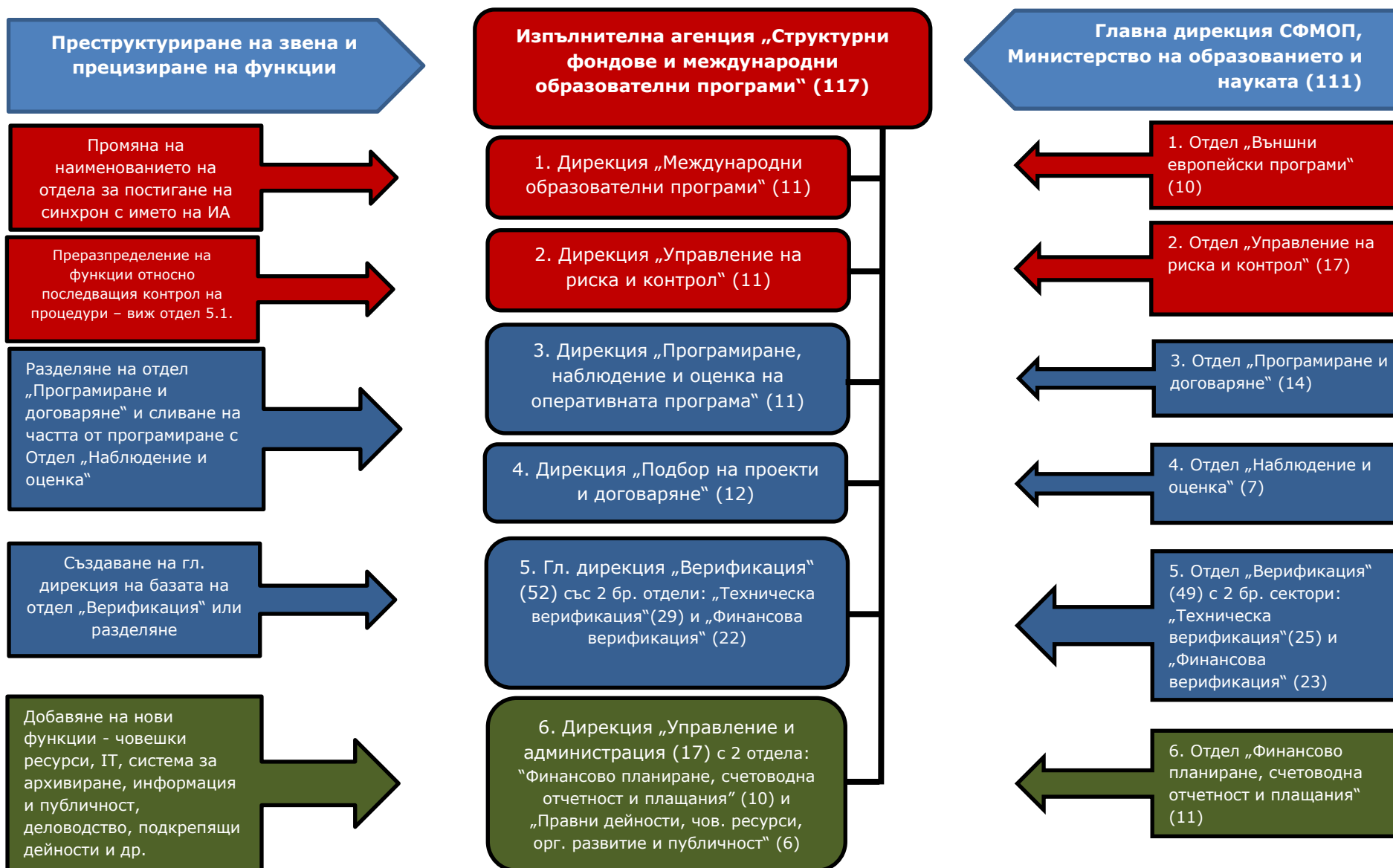
Към днешна дата общо над 350 хиляди деца и ученици и близо 30 хиляди студенти са преки получатели на помощта от ОП НОИР. Чрез проектите на МОН се постигат стратегически цели и приоритетни за развитието на държавата като задържане на учениците в училище, развитие на техните способности и таланти и интегриране на децата от маргинализираните групи в образователната система.



Приложение 1.  
Проект на  
структура на  
ИА "СФМОП"  
(117)



Приложение 2. Проект на разпределение на функциите и експертите по отдели от Главна дирекция „СФМОП“ в Изпълнителна Агенция „СФМОП“



**1. Дирекция „Международни образователни програми“ (МОП)**

- Изпълнение на функциите на Програмен оператор по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и произтичащите от това задължения.

**2. Дирекция „Управление на риска и контрол“ (УРК)**

- усъвършенстване на системите за управление и контрол, правила и наръчници;
- предварителен контрол преди поемане на финансово задължение;
- координация на одити;
- жалби и нередности;
- управление на риска.

**3. Дирекция „Програмиране, наблюдение и оценка на оперативната програма“ (ПНООП)**

- програмиране на ОП;
- подготовка на критерии за подбор на операции, условия и документи за кандидатстване (ръководители по приоритетни оси);
- подготовка и организиране на оценки на ОП;
- изпълнение на функциите на секретариат на Комитет за наблюдение;
- изготвяне на годишен доклад за изпълнение на ОП НОИР;
- взаимодействие с ЕК, ЦКЗ, други министерства и органи определящи политики за развитие.

**4. Дирекция „Подбор на проекти и договаряне“ (ППД)**

- провеждане на оценителни комисии;
- сключване на договори.

**5. Дирекция „Верификация“**

**5.1. Отдел „Техническа верификация“ (ТВ)**

- организация, контрол и координация на процесите на отчетност, проверка и одобрение на техническото изпълнение на договорите/заповедите, изпълнявани по ОП НОИР;
- проверки на място при бенефициентите, изпълняващи договори/заповеди по ОП;
- промени по договори/заповеди, изпълнявани от бенефициенти по ОП НОИР.
- последващ контрол на процедури за външни възлагания;

**5.2. Отдел „Финансова верификация“ (ФВ)**

- проверки на място и документална проверка на искания за възстановяване на средства от страна на бенефициенти на ОП НОИР по отношение на финансовото изпълнение на договори/заповеди
- участие в процеса по верификация, включително чрез проверки на място, на финансовото изпълнение на договори/заповеди;
- оперативен мониторинг и контрол върху финансовото изпълнение на договори/заповеди.

**6. Дирекция „Управление и администрация“**

**6.1. Отдел „Финансово планиране, счетоводна отчетност и плащания“ (ФПСОП)**

- финансов контрол и плащания;
- първа и втора проверка на финансови документи;
- планиране и счетоводна отчетност.

**6.2. Отдел „Правни дейности, човешки ресурси, организационно развитие и публичност“ (ПДЧРОРП)**

- планиране, подготовка и провеждане на обществени поръчки
- законодателство и процесуално представителство;
- човешки ресурси и организационно развитие (планове за обучение, анализ на нуждите, системи за материално стимулиране и отчитане на индивидуалното изпълнение и др.)
- информация и публичност, организиране на мероприятия;
- координация на дейностите по архивиране на документацията, вкл. създаване на нова система;
- ИТ и деловодство;
- взаимодействие с местните и регионалните власти.